CONFIDENCIAL

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES

Mem. 1344 / SI - Gab

BRASÍLIA-DF, 7 JUL 71

Do: CH GAB SNI

Ao: Chf AC

Referência:

Anexo: Exposição do Embaixador J.A. DE ARAÚJO CASTRO aos Estagiários do Curso Superior de Guerra, da ESG, em 11 JUN 71.

S.N.I.
AGENCIA CENTRAL
017088 - 8 JUL 71
PROTOCOLO

Resumo do assunto: CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL.

DESPACHO: Encaminhamento fora ao despacho do CSN e o destaque feito ao Dos Anexos.

Observações:

CONFIDENCIAL

5.7.71 AC 2
importante

Embaixada do Brasil em Washington

Congelamento do Poder Mundial

37777

EXPOSIÇÃO DO EMBAIXADOR J. A. DE ARAUJO CASTRO AOS ESTAGIÁRIOS DO CURSO SUPERIOR DE GUERRA, DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

11 DE JUNHO DE 1971

O CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL

(Política Externa e Política Internacional do Brasil. O Brasil na comunidade das Nações. Relações Brasil - Estados Unidos da América)

Exposição do Embaixador J. A. de Araujo Castro aos Estagiários do Curso Superior de Guerra, da Escola Superior de Guerra

Embaixada do Brasil em Washington
11 de junho de 1971

S U M Á R I O

I - Introdução: Política Externa e Política Internacional

II - Panorama Internacional

1. Esferas de influência
2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento
3. Congelamento do Poder Mundial
4. A Co-Presidência e os círculos minguantes
5. 1945 e 1967
6. Segurança Coletiva no terreno econômico
7. O Dividendo e o Divisor
8. De nôvo, o selvagem feliz
9. Política e Tecnologia
10. "Mare Nostrum"
11. Independência e Interdependência
12. Política Internacional do Brasil.

III - Política Externa dos Estados Unidos

IV - Relações Brasil-Estados Unidos

1. Realismo e pragmatismo
2. De Estado a Estado
3. Complementaridade

V - Conclusão

I - Introdução: Política Externa e Política Internacional

É para mim motivo de grande satisfação - pessoal e funcional - receber os Senhores na sede da Embaixada do Brasil em Washington, num momento em que procuramos lançar as bases de um nôvo diálogo, franco e objetivo, com os Estados Unidos da América. Em anos anteriores, tive a oportunidade de receber outras turmas do Curso Superior de Guerra em Nova York, em minha qualidade de Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas. E, em vários momentos e estágios de minha carreira diplomática, compareci à Escola Superior de Guerra para êste mesmo tipo de conversa: conversa sôbre o Brasil, sôbre o seu futuro e sôbre o mundo que o circunda. As atenções e distinções sempre recebidas da Escola Superior de Guerra fizeram que com a instituição contraísse uma grande dívida de gratidão, gratidão que se mistura com a consciência do que a Escola representa para o Brasil no campo do processamento das idéias básicas de segurança e de desenvolvimento. Como no passado, nosso tema é um só. Nosso tema é o Brasil.

Embora o Brasil tenha longa e antiga tradição de Política Externa, o mesmo não pode ser dito, com a mesma ênfase, no que se refere a sua Política Internacional. Sinto a necessidade de ser mais explícito, a fim de evitar um mal-entendido inicial. É claro que sempre existiu uma política brasileira no continente; é claro que a diplomacia portuguesa na era colonial, a diplomacia do Império e a fase de consolidação territorial, a cargo do Barão do Rio-Branco, são estágios diplomáticos que nos asseguraram a extensão e fisiono

mia do Brasil de nossos dias. Nunca descuramos de nossos interêsses no plano externo e, neste particular, nada tem sido mais significativo e mais relevante do que a ação do Itamaraty, como instituição brasileira e como instrumento de uma política. A manutenção do status quo no Prata, a constância de nossas relações amistosas com os Estados Unidos da América, nossa posição e contribuição nas duas Guerras Mundiais, nossa defesa oriva do princípio da igualdade soberana das nações, nossa fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias internacionais - todos êsses são elementos históricos positivos que configuram e caracterizam uma Política Externa, atuante e consistente, a serviço do Brasil. Cumpre notar, entretanto, que insensìvelmente estamos sendo levados à definição de uma Política Internacional ou, em outras palavras, de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações. Já não basta definir os têrmos da política brasileira em relação aos outros países do Hemisfério e aos outros países do mundo. Torna-se indispensável definir e precisar uma política brasileira - e ela já se encontra em pleno desenvolvimento -frente aos problemas do mundo contemporâneo. Não é fácil determinar o alcance da Política Internacional, na medida em que ela se distinga da Política Externa do Brasil. No terreno político, os limites são sempre flu. e nunca se apresentam com rigor e nitidez. Na realidade, a ação exterior é uma só, apenas com aspectos e projeções diferentes. A Política Externa e a Política Internacional se ajustam e se completam, tal como, no campo específico da segurança, a tática e a estratégia.

Deve ser dito que poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática - não necessàriamente irradiação política ou irradiação econômica - do Brasil. Como massa territorial, massa geográfica, sociedade multirecial, formação cultural, es

tágio de desenvolvimento econômico e cultural, e, até mesmo como atitude psicológica de interêsse e de participação, o Brasil tem pontes naturais e uma linguagem natural para todos os continentes. O que não tinhamos, até há pouco tempo, era a vontade de utilizar essas pontes e essa linguagem. É claro que, sem o trabalho anteriormente realizado no campo da Política Externa, sobretudo no campo da afirmação geográfica e da consagração cartográfica, o Brasil de hoje não seria o que é. Nem estaria hoje em condições de indagar - como hoje estamos indagando, com tôda a seriedade e profundidade - o papel que nos cabe desempenhar no cenário internacional. Não podemos - e não queremos - fugir aos problemas de nossos dias, nem podemos omitir-nos, seja no Continente, seja no mundo.

Torna-se, entretanto, imperativo caracterizar as linhas gerais e as diretrizes da conduta do Brasil na comunidade das nações. Nenhuma política se faz sem riscos, sem perigos e sem sobressaltos e, por isso mesmo, antes de determinar o rumo que vamos tomar, temos de precisar as coordenadas e os parâmetros do mundo em que teremos de viver. Sòmente após essa avaliação e essa determinação, poderemos fixar com nitidez uma política internacional para o Brasil.

O momento não poderia ser mais propício para esta análise. Com seu espantoso progresso e desenvolvimento, o país está cheio de esperança e de confiança em si mesmo e já podemos permitir-nos o luxo do realismo e do pragmatismo em nossas relações com os outros países. Estamos em condições de viver e de prosseguir nosso caminho, sem ilusões e sem ressentimentos, sem entusiasmos líricos e sem pessimismos desarrazoados.

A Escola Superior de Guerra, responsável pela formulação de um Conceito Estratégico Nacional e pela fixação de Objetivos Nacionais Permanentes, centro de onde se irradiam tantas idéias e

tantas tendências que se afirmam no Govêrno e na vida nacional, não poderia estar alheia a êstes problemas da Política Internacional do Brasil, problemas que estarão sempre subjacentes em nossa palestra informal de hoje, quando nos fixarmos, de maneira específica, na contextura da situação mundial, na Política Externa dos Estados Unidos da América e nas relações Brasil-Estados Unidos da América, relações essas que não podem inspirar-se num vácuo, mas se definem em função dos dados e coordenadas do mundo em que seremos chamados a viver. Essas relações entre o Brasil e o país mais poderoso do mundo são para nós um banco de prova de nossa política internacional e um teste de maturidade política para o Brasil. É por isso que acenamos à necessidade de um diálogo em bases inteiramente novas e modernas, um diálogo que procuramos definir em têrmos de Estado a Estado.

II - Panorama Internacional

1. Esferas de influência

Se o panorama internacional já se apresentou mais carregado e mais sombrio, se já estivemos mais perto de uma Terceira Guerra Mundial, se certas situações já foram mais explosivas e mais pejadas de perigo, a verdade é que nunca nos defrontamos com um quadro tão complexo e tão fluido. Seria impossível definir o mundo de hoje em têrmos de branco-e-preto, de oito-e-oitenta, de infra-vermelho e ultra-violeta. Observe-se quanto o mundo mudou a partir de outubro de 1962, isto é, a partir dos treze dias da crise decorrente da colocação de mísseis soviéticos em Cuba. Desde êsse momento, pareceu

prevalecer um certo entendimento tácito entre as Super-Potências no sentido de se evitar a exacerbação de crises e tensões em determinadas áreas, que se consideravam de interêsse especial para uma ou outra delas. É realmente de notar-se que, se foram muitos os que profligaram a invasão da Tchecoeslováquia, foram relativamente poucos- e não necessàriamente os mais poderosos - os que condenaram a rebarbativa doutrina de "soberania limitada" em que ela se apoiava. Ora, a invasão, como episódio, talvez fosse menos perigosa do que a doutrina, como norma política, responsável por idéias e conceitos de esferas de interêsses e áreas de influência, suscetíveis de se transformarem em áreas de dominação. Tivemos a oportunidade de testemunhar fatos e circunstâncias, nesse particular, com a responsabilidade que, em agôsto de 1968, nos cabia de presidir às sessões do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Era tão forte o interêsse recíproco das duas Super-Potências na preservação do espírito da détente que ela se revelou capaz de resistir a tudo, ao conflito no Vietnam, à invasão da Tchecoeslováquia e mesmo à confrontação na área político-estratégica do Oriente Médio.

2. Paz, Desarmamento e Desenvolvimento

As Super-Potências parecem determinadas a evitar a eclosão de um conflito mundial, com tonalidades nucleares, mas parecem ao mesmo tempo desesperar da paz universal, da mesma maneira por que parecem haver desesperado do Desarmamento Geral e Completo. Hoje muito pouco se fala de Paz; fala-se quase que exclusivamente de Détente. Hoje muito pouco se fala de Desarmamento; fala-se quase que exclusivamente de "Contrôle de Armamentos" ou "Limitação de Armamentos". Como tivemos reiteradamente a oportunidade de afirmar

nas Nações Unidas, estamos diante de um processo de desvalorização e depreciação dos conceitos e dos ideais básicos da Carta de São Francisco. Em homenagem a considerações de "realismo político", o conceito de Paz se transforma em "um estado tolerável de guerra"; o conceito de Desarmamento se transforma em uma "corrida de armamentos tolerável" e o conceito de Desenvolvimento, de tanta importância para três quartas partes da humanidade, se reduz às magras proporções de um "estado tolerável de pobreza".

3. Congelamento do Poder Mundial

Em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, perante a Assembléia Geral e perante o Conselho Econômico e Social, o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delineia claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL. E quando falamos de Poder, não falamos apenas de Poder Militar, mas também de Poder Político, Poder Econômico, Poder Científico e Tecnológico. O Tratado de Não-Proliferação, ponto mais alto da détente entre a URSS e os Estados Unidos, é o instrumento central dessa política de congelamento do Poder Mundial. Ao que tudo indica, o Tratado foi imposto pela União Soviética, como condição sine qua non para o prosseguimento do processo de détente. Visava e visa, primordialmente, a impedir a nuclearização militar da Alemanha e do Japão, países derrotados na Segunda Guerra Mundial, e vincula-se, assim, ao esforço, já consubstanciado na Carta de São Francisco, com vistas à imobilização do quadro político-estratégico de 1945. As Super-Potências realizam um esforço conjugado no sentido de uma estabilização e congelamento do Poder Mundial, em função de duas datas históricas arbitrárias: 24 de outubro de 1945, data

da entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, e 1o. de janeiro de 1967, data-limite para que os países se habilitassem como Potências Militarmente Nucleares, nos têrmos do Tratado de Não-Proliferação. O Tratado, que se interpreta como um complemento da Carta no processo de congelamento do Poder Mundial, viola, entretanto, vários de seus Propósitos e Princípios, na medida em que estabelece distintas categorias de nações: uma categoria de países fortes e, portanto, adultos e responsáveis, e uma categoria de países fracos e, portanto, não-adultos e não-responsáveis. O Tratado procede da premissa de que, contràriamente a tôda evidência histórica, o Poder traz em seu bojo a prudência e a moderação. Institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes e de que os países fracos se tornarão cada vez mais fracos. Por outro lado, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear estende ao campo da Ciência e da Tecnologia privilégios e prerrogativas que a Carta das Nações Unidas limitara, no campo específico da paz e da segurança, aos Cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança. E convém notar que, por causa do síndroma de duas faces da China, os Cinco Membros Permanentes do Conselho já não coincidem exatamente com os cinco atuais Potências Nucleares.

4. A Co-Presidência e os Círculos Minguantes

Bem sintomático dêste claro processo de congelamento do Poder Mundial é o que se passa no setor do Desarmamento, com especial ênfase no âmbito da Conferência do Comitê de Desarmamento em Genebra, rótulo nôvo com que hoje se apresenta o antigo Comitê das Dezoito Nações sôbre o Desarmamento. O Comitê, instalado em 1962, nos têrmos do Acôrdo Zorin-Stevenson, funciona sob o regime de co-presidência, a cargo dos Estados Unidos da América e

da União Soviética. Sua composição é tripartida, segundo os antigos esquemas de guerra fria: um grupo de países ocidentais, um grupo de países socialistas, um grupo de países ora designados como neutralistas, ora designados como mediadores (designação proposta e sempre utilizada pelo Brasil). Em nove anos de trabalho, no campo do Desarmamento Geral e Completo, nunca se foi além de dois imprecisos parágrafos de um eventual preâmbulo de um Tratado eventual. A princípio, a função dos países mediadores era a de procurar reconciliar as posições antagônicas das Super-Potências e de seus aliados. Talvez os mediadores hajam sido um pouco demasiadamente bem sucedidos em seus esforços diplomáticos, visto como, mediante o mecanismo da Co-Presidência, as duas Super-Potências se reconciliaram, passaram a agir conjuntamente e a procurar dsarmar - ou impedir o armamento - dos países mediadores. "Desarmar os países já desarmados" - êsse parece ser o lema e o programa do Comitê. Foi o que aconteceu com a conclusão e assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, ao qual o Brasil fez e continua a fazer tantas objeções. O mesmo fenômeno deve ser caracterizado no tocante ao desarmamento convencional e no tocante ao desarmamento regional. Prevalece um impasse quase total nas negociações sôbre o "desarmamento" nuclear e as intermitentes negociações sôbre o SALT não visam, na realidade, à supressão do poder nuclear, mas apenas à sua regulamentação e disciplinamento. Essas conversações visam, na melhor das hipóteses, à eliminação do over-over-kill; com o ostensivo entendimento de que o over-kill subsistirá. Enquanto isso, surgem e repontam com frequência tentativas para disciplinar o fluxo de armas convencionais para os países subdesenvolvidos, sob a alegação de que êsse fluxo constitui um nôvo obstáculo às tarefas de desenvolvimento econômico. O perigo parece agora estar no armamento normal, para fins de segurança, dos países

Médios e Pequenos, não nos grandes arsenais das Super-Potências Nucleares. As Super-Potências se mostram, em geral, favoráveis à ênfase no desarmamento convencional e no desarmamento regional e a recente proposta colombiana em San José de Costa Rica parece filiar-se a êsse tipo de idéias e preocupações. O Brasil se tem oposto a esta maneira de colocar o problema de Desarmamento, que deve ser Geral e Completo, com obrigações específicas para tôdas as nações. A regionalização e a setorialização do problema do Desarmamento ou mesmo do problema do Contrôle de Armamentos - segundo a terminologia ora usada pelas Super-Potências - são meros aspectos de um processo de Congelamento do Poder Mundial, sob a égide da "arte sutil da Co-Presidência", a cargo das duas Super-Potências. A filosofia geral parece ser a de que as armas são perigosíssimas nas mãos dos Pequenos, não na mão dos países fortes, adultos e responsáveis. Nenhuma Delegação às Nações Unidas tem sido tão ativa e contundente quanto a Delegação brasileira na caracterização e denúncia dessas tentativas de estabelecimento de um Diretório ou de uma "Co - Chairmanship", que teria a seu cargo um nôvo ordenamento mundial. O Brasil tem consistentemente profligado a tendência para discutir os problemas mundiais - e particularmente o problema do Desarmamento - em círculos minguantes de grandes potências.

5. 1945 e 1967

Por todos êsses motivos, em tal processo de congelamento do Poder Mundial, as superpotências se opõem tenazmente a tôda e qualquer tentativa de reforma ou revisão da Carta de São Francisco, a qual, como dissemos, procuraria tornar imóvel e estático o quadro político-estratégico de 1945. Com o apôio de um grupo

importante de países latino-americanos, o Brasil tem colocado, com firmeza e determinação, o problema de revisão da Carta, com o argumento de que "não podemos viver eternamente no ano de 1945" e de que, de qualquer maneira, são fúteis e irrisórias quaisquer tentativas no sentido de imobilização e congelamento da História. Qualquer revisão da Carta sòmente poderá ser aprovada com o voto convergente dos cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança e é evidente que nenhum desses Membros concordaria em despojar-se dos privilégios e prerrogativas que lhes foram conferidos pela Carta de São Francisco ou em estender a outros Estados-Membros esses mesmos privilégios e prerrogativas. A Carta de São Francisco e o Tratado de Não-Proliferação, 1945 e 1967, se transformaram, desta maneira, nos dois instrumentos básicos de todo um processo de Congelamento do Poder Mundial.

6. Segurança Coletiva no Terreno Econômico

Os mesmos propósitos de estabilização e manutenção do Poder levam as Grandes Potências a se oporem tenazmente aos esforços dos países em desenvolvimento no sentido de modificar as normas que ainda regulam o comércio internacional. É claro que alguma evolução na atitude dos países industrializados pode ser notada desde março de 1964, data de instalação da primeira UNCTAD. Acontece, entretanto, que os problemas específicos dos países em desenvolvimento se agravaram em ritmo muito mais acelerado do que o das mudanças verificadas e, em consequência, nunca o problema do subdesenvolvimento apresentou aspectos tão sombrios e desencorajadores.

Basta atentar-se no seguinte: todo o programa de desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) dispõe anualmente de um

máximo de duzentos e trinta milhões de dólares, o que representa apenas um décimo de um por cento do que o mundo consome, por ano, em gastos militares. Em uma das Assembléias Gerais da ONU, o Brasil pleiteou fosse reservado, para as tarefas do desenvolvimento, um quantitativo correspondente a um por cento de tais despesas, o que permitiria decuplicar o esfôrço atualmente realizado. "Estamos pedindo apenas um por cento da loucura humana" - foi a explicação então dada pela Delegação do Brasil.

Cumpre observar que tem sido extremamente negativa a atitude adotada pela URSS e pelos demais países socialistas, em matéria de programas multilaterais de desenvolvimento econômico. Nesta matéria, os socialistas se aferram a princípios superados de liberalismo econômico e se revelam fidelíssimos discípulos do "laissez-faire, laissez passer", de Jean Baptiste Say. Já se disse que, ao se prepararem para assistir qualquer sessão do Conselho Econômico e Social ou da Segunda Comissão da Assembléia Geral da ONU, os Delegados socialistas tomam a precaução elementar de deixar no vestiário todos os seus livros de Karl Marx.

Na realidade, o que procuram os países em desenvolvimento é transpor para a esfera internacional certos princípios de justiça social e de redistribuição de riqueza que foram paulatinamente ganhando terreno no âmbito nacional dos países politicamente mais adiantados. Trata-se, em última análise, de obter o reconhecimento internacional para um princípio de "seguran a coletiva no terreno econômico", semelhante àquêle que, gradual e lentamente, vimos procurando delinear no campo da paz e da segurança internacional. Deve ser dito que os resultados têm sido, até agora, pouco promissores. A Primeira Década do Desenvolvimento, implementada pelas Nações Unidas foi um fracasso e a Década que ora se inicia não oferece

perspectivas muito promissoras. No fundo, trata-se de determinar se as Nações Unidas, ou melhor, os Estados que integram a Organização, aceitam ou não aceitam uma responsabilidade coletiva no campo do desenvolvimento econômico.

Isso no plano multilateral. No plano da assistência bilateral, que hoje cada vez mais se deveria entender como "condições justas e equitativas para a conduta do comércio internacional", as posições das Grandes Potências geralmente coincidem na tenaz resistência às reivindicações dos países em desenvolvimento. Por outro lado, com o progressivo esmaecimento da "guerra fria", vai gradualmente desaparecendo a anterior motivação de assistência bilateral como um dos elementos formadores da antiga política de alianças ou de "alinhamentos".

7. O Dividendo e o Divisor

Existem, entretanto, outros fatôres que começam a afirmar-se dentro dêste mesmo processo de congelamento do poder mundial. Referimo-nos especìficamente a algumas tendências que se manifestam no tratamento dos problemas de população e preservação do meio-humano ("environment"). Afirma-se que a chamada "population bomb" poderá vir a ser mais fatal e mais nefanda do que a própria bomba nuclear e pronuncia-se uma tendência para tratar o problema em bases uniformemente universais, com o esquecimento de que o problema é da competência exclusiva de cada Estado, que no exercício de sua plena soberania tem de levar em conta fatos e circunstâncias de caráter eminentemente nacional. Ninguem duvida de que existem Estados super-povoados, como ninguem deve duvidar de que alguns Estados, como por exemplo, o Brasil, não obstante seus noventa e cinco milhões

de habitantes, estão a requerer um crescimento demográfico em consonância com as necessidades de pleno aproveitamento de seus recursos naturais e da efetiva ocupação de seu território. Tentar resolver o problema em abstrato, em têrmos alegadamente frios e estatísticos, sem tomar em linha de conta uma série de fatôres importantíssimos no levantamento do problema geral do Desenvolvimento parece atitude pouco técnica, destituída de lógica e destinada, aliás, ao malôgro político. Argumenta-se que o crescimento demográfico neutraliza as vantagens do crescimento do Produto Nacional Bruto, na avaliação da renda per capita, agora tomada, de maneira um tanto simplista, como índice único e absoluto de desenvolvimento econômico. Em uma palavra, ao invés de insistir-se no aumento do dividendo, ou seja do Produto Nacional Bruto, insiste-se agora na imobilização do divisor, isto é, do contingente populacional. Ainda em outras palavras: tenta-se converter o grave problema do subdesenvolvimento em um mero problema de estabilização, com o esquecimento do fato de que se fôssemos estabilizar muitos países no nível econômico atual, procederíamos a uma estabilização em nível extremamente baixo.

8. De nôvo, o Selvagem feliz

Por outro lado, na consideração dos problemas atinentes à preservação do meio-humano, tende-se a colocar uma ênfase demasiado forte nos perigos da rápida industrialização. Acentuam-se os perigos da poluição, certamente graves para os países altamente industrializados, quando a maior parcela do planêta ainda vive num estágio de pre-contaminação ou, em outras palavras, ainda não teve a oportunidade de ser poluída. Duas terças partes da humanidade estão muito mais ameaçadas pela fome e pela penúria do que pelos

males da poluição. Por isso mesmo, causam apreensões as recentes declarações do Senhor MacNamara - contraditadas pelo Brasil no Conselho Econômico Social - de que o Banco Mundial doravante não autorizará qualquer projeto de desenvolvimento econômico sem uma avaliação minuciosa de eventuais repercussões sôbre o "environment". É claro que os países em desenvolvimento não quererão incorrer nos mesmos erros em que incorreram os países altamente industrializados, mas é evidente que não poderíamos aceitar a ressurreição, em pleno século XX, da teoria do "selvagem feliz", de Rousseau, que deu sabor e colorido a todo o romantismo francês. "Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova York". "Conservem suas belas praias". São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, êsses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado para a preservação do meio-humano deve ter em linha de conta os fatôres básicos do Desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do "environment".

9. Política e Tecnologia

No momento, as grandes Potências parecem interessadas em "despolitizar" as Nações Unidas, que realmente se vão tornando perfeitamente irrelevantes em matéria de Paz e Segurança internacional. Todo o esfôrço se concentra agora nas chamadas "novas tarefas" (Não-Proliferação, Controle de População, Narcóticos, Meio-Humano et cetera), que estariam a exigir novas normas de cooperação internacional em têrmos supranacionais. A Delegação do Brasil se tem, tenaz e abertamente, oposto a esta tendência para trans

formar as Nações Unidas num "Instituto Internacional de Tecnologia" ou em mero capítulo da Cruz Vermelha Internacional. Por isso mesmo, o Brasil propôs, em memorandum datado de 3 de abril de 1970, dirigido ao Secretário Geral U Thant, todo um processo de "reativação diplomática da ONU", mediante o estabelecimento de Comitês Ad-hoc de Negociação no âmbito e sob a autoridade do Conselho de Segurança. - Mais especificamente, propôs que um dêsses Comitês fosse imediatamente constituido para explorar as modalidades de uma solução pacífica aos problemas do Oriente Médio. Arabes e judeus acolheram, de maneira afirmativa, a sugestão brasileira, que, entretanto, foi, até agora, recebida com frieza pelas Grandes Potências. No momento, faz-se um esfôrço no sentido de "racionalizar" os métodos de trabalho da Assembléia Geral, com a concentração de todos os assuntos técnicos em um dos Comitês Políticos da Assembléia. A consideração técnica de assuntos políticos é um dos elementos dessa política de CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL, sabido como é que os países em desenvolvimento estão muito menos preparados para uma discussão nesse terreno. Outro método utilizado pela política de congelamento consiste na idéia da constituição de Comitês integrados por peritos ou sábios, ao invés de o serem por representantes oficiais e diretos dos Estados-Membros. Ora, a experiência tem demonstrado que os sábios são frequentemente levados, pela sua própria sabedoria, a defenderem os interêsses dos países altamente industrializados. A "despolitização"das Nações Unidas, tendência que se acentua dia a dia, é, assim, uma das principais características da política de "Congelamento do Poder Mundial"

10. "Mare Nostrum"

Nos assuntos relativos ao Direito do Mar, prevalece a mesma tendência para o congelamento. As Grandes Potências marítimas se opõem tenazmente à fixação de limite para o mar territorial que exceda o número, perfeitamente arbitrário, de doze milhas. Ainda aqui se argumenta que a soberania nacional deve ceder terreno a normas de caráter supranacional, que disciplinem o assunto, à base do princípio de liberdade dos mares, em "benefício comum da humanidade". É interessante, entretanto, observar que, já no que toca à utilização e exploração dos recursos dos fundos marinhos, as Grandes Potências se revelam muito mais refratárias a aceitar a tese do "patrimônio comum da humanidade". Por iniciativa da Delegação do Brasil, conseguiu-se que a XXIV Assembléia Geral das Nações Unidas adotasse - aliás por dois terços dos membros presentes e votantes - uma Resolução pela qual se estabelecia uma moratória ou freeze para a exploração dos fundos marinhos até que se chegasse a acôrdo sôbre o regime internacional que regulasse a matéria. As Grandes Potências não apenas se opuseram tenazmente à Resolução, como declararam expressamente que não cumpririam as recomendações de uma Resolução adotada contra a sua vontade. Sustentaram mesmo que Resoluções desse tipo não poderiam ser aprovadas por maioria simples ou mesmo pela maioria qualificada de dois terços. Em assunto de alcance geral, seria indispensável a unanimidade ou o consenso, o que significa que as Grandes Potências desejam agora estender à Assembléia Geral da ONU o direito de veto - ou, em outras palavras, o princípio da unanimidade - que vigora no âmbito do Conselho de Segurança. Nesse assunto particular, do livre e ilimitado direito de exploração dos recursos dos fundos marinhos, são as Grandes Potên

cias, detentoras do monopólio da tecnologia adequada, que se aferram ao tradicional direito de soberania.

11. Independência e Interdependência

A fim de propiciar um melhor ordenamento internacional nestas questões de não-proliferação nuclear, contrôle populacional, preservação do meio ambiente e restrições à livre e desimpedida exploração de recursos naturais, as Grandes Potências, que não fazem a menor concessão de caráter político, nos grandes temas da Paz e da Segurança Internacional, parecem agora favorecer um conceito de interdependência, que implicaria em sensível atenuação do conceito e da prática da soberania nacional. Ninguém põe em dúvida que o mundo tenderá a tornar-se cada vez mais interdependente. Ninguém põe em dúvida de que qualquer progresso sensível no campo internacional terá de ser motivado por concessões recíprocas de soberania. Tudo isso é verdade. O que, entretanto, sustentamos é que a interdependência pressupõe a independência, a emancipação econômica e a igualdade soberana dos Estados como condição prévia e indispensável. Não podemos declarar superados os Princípios arrolados no artigo 2o. da Carta de São Francisco antes de aplicá-los e de transformá-los em realidade. Primeiro sejamos independentes. Depois sejamos - e o mais rapidamente possível - interdependentes.

12. Política Internacional do Brasil

A Política Internacional do Brasil, tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra o seu pleno desenvolvimento econômico, tecnológico e científico, contra a preservação de sua herança cultural e de sua identidade nacional, como país soberano, e contra a afirmação e crescimento de seu Poder Nacional. Enquanto não se estabeleça um sistema de justiça distributiva entre as Nações, cada Estado tem o direito, e talvez mesmo o dever, de promover a defesa ativa de seus interêsses nacionais. E a êstes o Brasil não tem renunciado. No desenvolvimento de sua Política Internacional, o Brasil deve continuar a opor-se tenazmente a quaisquer tentativas de contenção, tanto mais quanto é certo que, no limiar de um pleno desenvolvimento econômico, o Brasil seria, dentre todos os países do mundo, mais acentuadamente do que, por exemplo, a Índia, o México, a Argentina e a República Arabe Unida, aquêle que mais seria prejudicado pela afirmação de uma Política de Contenção, ou em outras palavras, de uma Política de Congelamento do Poder Mundial. O Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu pleno desenvolvimento econômico. Nem pode aceitar limitações a qualquer aspecto de seu crescimento, econômico ou demográfico, em homenagem a um duvidoso princípio de interdependência ou de supra-nacionalidade. Em matéria de soberania, só poderemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso. Não chegou ainda para nós o momento de ceder. Essa Política Internacional do Brasil é autêntica, na medida em que preserva a sua identidade nacional e na medida em que atende às suas necessidades de desenvolvimento econômico e social. Essa Política foi afirmada com

perfeita nitidez, na Assembléia Geral do XXV Aniversário das Nações Unidas, quando, ao apresentar, em nome de todos os agrupamentos políticos e regionais das Nações Unidas, o Projeto de Declaração sôbre Segurança Internacional (aprovado por 124 a favor e apenas duas abstenções), o Brasil conseguiu o reconhecimento do princípio de que a Segurança Internacional significa segurança para tôdas as nações e o reconhecimento da íntima e estreita correlação existente entre os temas de Segurança Internacional, Desarmamento e Desenvolvimento Econômico. Para a compreensão das diretrizes da Política Internacional do Brasil, basta-nos atentar devidamente para cada uma das palavras e cada um dos conceitos contidos na seguinte passagem da Mensagem de 31 de março deste ano, do Senhor Presidente da República ao Congresso Nacional:

> "Condicionado pela sua posição de país atlântico, americano e em vias de desenvolvimento, mantém-se o Brasil dentro de suas matrizes tradicionais de política externa, tendo por objetivos principais a manutenção da integridade de seu espaço geográfico, a preservação de sua segurança e a busca de acelerado desenvolvimento econômico, cultural e social.
>
> Traduzem-se êsses objetivos em ação continuada em favor da organização da paz e da convivência harmônica dos povos, da solidariedade interamericana, da segurança política hemisférica e da implantação de um sistema de cooperação que conduza à segurança econômica coletiva.

Persistindo numa linha de coerência histórica, opõe-se o Brasil à divisão do mundo em zonas de influência, considerando a paz condição essencial à conquista do progresso e conservando-se fiel ao preceito da solução pacífica das controvérsias, principal linha de atuação da sua diplomacia. Por isso mesmo, embora reconhecendo que as Nações Unidas necessitam de reformas aperfeiçoadoras, mantém sua fé no destino da Organização, que já deu provas de ser capaz de reduzir tensões e de atalhar conflitos em várias partes do mundo. O Brasil está convencido de que deve ser revitalizado o caráter político da ONU e, por essa razão, teve papel de relêvo na elaboração de documento sôbre medidas relativas ao fortalecimento da segurança internacional, que, na condição de Presidente do Grupo Latino-Americano, apresentou durante as comemorações do XXV Aniversário das Nações Unidas. - Esse documento de singular importância, em que se preconiza o fortalecimento das Nações Unidas como instituição política e centro de atividade e negociações diplomáticas, foi aprovado por unanimidade e é hoje peça essencial de nova filosofia para a Organização Mundial, como elemento de paz, justiça e progresso e não apenas como instrumento da manutenção do status quo internacional.

Consciente de que se aprofundam as distâncias entre os países desenvolvidos e os em via de desenvolvimento, trabalha o Brasil sem cessar pela eliminação da desigualdade econômica, científica e tecnológica entre as Nações, empreendendo uma atividade de permanente convencimento e aglutinação, não só em suas relações bilaterais, mas também nos organismos de atuação multilateral.

Pela mesma razão, defende o Brasil a ampla liberdade de aquisição das conquistas da ciência e da técnica e repele os mecanismos pelos quais se pretende que a aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia constitua privilégio de alguns países.

Propugna, em vários foros, pela criação de novas condições para a transferência de tecnologia e defende o estabelecimento de condições especiais para a aquisição do conhecimento tecnológico pelos países em vias de desenvolvimento. Seu trabalho se amplia para assegurar o desenvolvimento de uma tecnologia adequada às nossas condições peculiares e ao nosso estágio de desenvolvimento."

Não poderia ser mais claro e contundente, e nem mais autorizado, o repúdio do Brasil à tendência do Congelamento do Poder Mundial. Aí se contêm as diretrizes da Política Internacional do Brasil.

96

III - Política Externa dos Estados Unidos

A política externa dos Estados Unidos está hoje dominada pelo conceito de diplomacia total, tal como definida pelo Presidente Nixon à base das idéias do Professor Kissinger. Os americanos passam a ter uma política de Super-Potência, que não se pode permitir o luxo de ações e iniciativas setoriais se não na medida em que se ajustem aos interêsses globais dos Estados Unidos da América. É óbvio que a confrontação política entre os Estados Unidos da América e a URSS prosseguirá por anos e por décadas. Ainda que paulatinamente esmaeça o fator ideológico, é óbvio que, como tem acontecido no passado, as duas maiores Potências Mundiais não podem escapar a uma confrontação de Poder. O jôgo continua, mas é perfeitamente claro que as regras do jôgo mudaram substancialmente, a partir dos treze dias da crise cubana. E acontece que, à margem dessa "confrontação de Poder", delineia-se uma certa "identidade de interêsses" em muitos campos e em muitas áreas. O Departamento de Estado parece determinado a prosseguir sua política de conclusão de acordos básicos com a União Soviética, acordos que, à falta de melhor nome, poderíamos denominar acordos de sobrevivência. São raros, hoje, nas Nações Unidas, os itens que, a rigor se poderiam classificar em têrmos de Este-Oeste. Em uma infinidade de questões - (não-proliferação, desarmamento, preservação do meio-humano, desenvolvimento econômico e, sobretudo, contenção orçamentária) os votos soviético e americano têm sido perfeitamente coincidentes. O documento básico da nova Política Externa dos Estados Unidos (no caso americano, a Política Externa pràticamente se confunde com a Política Internacional), é a Mensagem dirigida pelo Presidente Richard M. Nixon ao Congresso em 25 de fevereiro de 1971, sob o tema geral -

"Building for Peace". Trata-se de documento impressionante, frio e objetivo, sem ilusões, sem slogans, que representa sensível progresso em matéria de pensamento político embora apresente alguns retrocessos em matéria de idealismo. Seria fora de propósito falar de uma tendência isolacionista. Dever-se-ia, antes, falar de realismo, de pragmatismo, da fria consideração dos interêsses americanos. O Presidente pareceu interessado em alcançar um equilíbrio prático entre os perigos do "over-engagement" e os riscos de um "under-involvement", procurando, com o aceno à vietnamização, encontrar uma saída para o impasse criado com a guerra do Vietnam. Neste terreno, os americanos se encontram diante do mais cruel dos dilemas, pois não admitem nem a continuação indefinida do conflito nem o abandono das posições americanas na Ásia. No que diz respeito ao Oriente Médio, parece existir certo "wishful thinking" dos Estados Unidos em relação à possibilidade de uma cooperação sincera da diplomacia soviética, que só tem, aliás, a lucrar com a permanência das tensões naquela área político-estratégica. Como disse, os americanos não renunciam à détente e a política de conclusão de acordos básicos com a União Soviética. A sobrevivência é o primeiro requisito da confrontação, que perdurará.

O recente anúncio sôbre a futura conduta das negociações SALT é um indício da determinação dos Estados Unidos e da União Soviética em prosseguirem em sua política de détente. Esse anúncio pode ter sido outrossim motivado pela necessidade de demonstrar que a política de détente não fora substancialmente afetada pela "diplomacia do pingue-pongue", que traz em seu bojo um movimento de aproximação com a República Popular da China. Na realidade, conversas com representantes soviéticos em Nova York e em Washington, nos convencem da profunda preocupação soviética com êsses movimen

tos distensivos por parte de Pequin e Washington. A diplomacia do pingue-pongue, que pode acarretar efeitos que transcedem as expectativas de Washington, inclusive um provável próximo ingresso da China Continental nas Nações Unidas, vem provar o grau de sofisticação da nova Política Externa dos Estados Unidos sôbre a base da "Diplomacia Total" do Professor Kissinger. Tudo indica que a fase de confrontação com a União Soviética não venha a ser inteiramente superada por uma fase de negociação. O mais provável é que tenhamos períodos cíclicos de negociação e de confrontação, ou mesmo, uma fase indefinida de simultaneidade entre confrontações e negociações. Os americanos já reconheceram e admitiram a "esfera de influência soviética", mas ainda relutam - e com razão - a admitir e a reconhecer uma terceira esfera de influência, a esfera de influência chinesa. Daí o impasse no problema do Vietnam, já que aqui são poucos os que acreditam no êxito da política de vietnamização e já que muitos estão convencidos de que a retirada das tropas americanas do Sudeste asiático deixaria essa região, mais cedo ou mais tarde, sob a influência direta ou disfarçada da China de Mao-Tse-Tung.

IV - Relações Brasil-Estados Unidos

1. Realismo e Pragmatismo

Mesmo aceitando-se que a política externa dos Estados Unidos é hoje dominada por um conceito frio de realismo e pragmatismo, isso não determina, a nosso ver, quaisquer dificuldades de monta nas relações Brasil-Estados Unidos. Pelo contrário. O Brasil cresceu, ganhou confiança em si mesmo e pode dar-se hoje o luxo do realismo e do pragmatismo em suas relações com o maior país do mun

do, em bases de respeito mútuo e igualdade soberana de direitos. Se, como vimos acima, as posições do Brasil e dos Estados Unidos não podem ser coincidentes em relação a muitos pontos importantes da problemática mundial, não existe razão alguma para que não possa proceder-se a uma reconciliação ativa de interêsses. Se, em alguns problemas, nossas posições são conflitantes, a verdade é que, numa infinidade de campos, nossos interêsses são francamente complementares. E é sôbre essa complementaridade de interêsses que teremos de edificar nossas relações. Como tive a oportunidade de dizer recentemente ao Presidente Nixon e ao Secretário de Estado Rogers, em meus primeiros contactos oficiais, as relações Brasil-Estados Unidos não são um fato histórico ou um fato político. São, antes de tudo, um fato cartográfico. Basta olhar-se para um mapa do Hemisfério para verificar que essas duas imensas massas territoriais e demográficas devem forçosamente ter as relações mais estreitas e mais cordiais.

2. De Estado a Estado

O que nos parece indispensável é que essas relações Brasil-Estados Unidos se conduzam num plano de Estado a Estado, isto é, que uma definição política prévia emoldure as relações bilaterais entre os dois países. É indispensável uma compreensão recíproca de Estado a Estado, do que representará uma cooperação, franca e espontânea, a largo prazo, entre os dois maiores países do Hemisfério. Temos de pensar em têrmos de futuro, se queremos superar pequenos problemas do presente. Temos de separar o transitório do permanente, o contingente do necessário. Para ilustrar êste ponto, citaremos o fenômeno do néo-protecionismo americano, que agora difi

culta a entrada de alguns produtos manufaturados e semi-manufaturados do Brasil. Haja visto o que se passa com os nosso tecidos, com os nossos calçados, com o nosso café solúvel. Como Estado Nacional, êste país seria o último a ter algo a lucrar com o protecionismo de caráter nacionalista, já que a livre operação das regras do comércio internacional só poderia beneficiar os países mais fortes e economicamente mais poderosos. Acontece, entretanto, que a pressão de grupos econômicos setoriais ameaçados em seus interêsses imediatistas, propicia a adoção de medidas que, em última análise, não podem ser benéficas aos Estados Unidos, em têrmos nacionais. Por todos êsses motivos, estamos convencidos de que as relações econômicas entre os dois países, sem excluir os contactos permanentes com os grupos privados e setoriais, devem enquadrar-se num esquema de cooperação a longo prazo, que sòmente poderia ser concertado mediante negociações e entendimentos de Estado a Estado. Os Estados Unidos necessitam convencer-se de que, doravante, nenhuma diplomacia será total se não contiver em seu bojo relações intensas, ativas, permanentes e cordiais com um país com as realidades e potencialidades do Brasil, que tem de negociar com o Estado americano e não com os "lobbies" e grupos setoriais que nele diàriamente se agitam.

3. Complementaridade

São enormes nossos interêsses comuns no campo da preservação da Paz e na implementação de defesa do Hemisfério e os americanos não podem duvidar de que formaremos a seu lado - e isso por interêsse próprio - em qualquer ameaça tangível à Paz e à Segurança Internacional.

No campo econômico, o Brasil oferece as melhores oportunidades para os investimentos e o capital norte-americanos, sempre - e isso é importante - que êsses investimentos e êsse capital contribuam efetivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil. Por outra parte, são pràticamente ilimitadas as possibilidades de expansão do comércio entre os dois países, em bases mùtuamente vantajosas. Nesse contexto, não devemos perder de vista o fato de que o grande teste para qualquer política econômica-financeira é determinar se está ou não fortalecendo a economia do Brasil em têrmos de Poder Nacional, isto é, em têrmos de sua capacidade de atuação na esfera internacional, como Nação soberana.

Na condução de nossas relações com os Estados Unidos, é necessário usar a imaginação e descobrir novos campos de cooperação. Como procurei dizer em meu discurso de apresentação de credenciais, temos alguns problemas específicos a resolver, mas o grande e verdadeiro problema diante de nós é o da intensificação e reativação de nossas relações recíprocas. A despeito de alguns problemas pendentes, nunca as condições foram tão propícias para o estreitamento desses vínculos e dessas relações, em bases pragmáticas de respeito mútuo e igualdade soberana de direitos. O Brasil talvez seja um dos poucos países latino-americanos em que não prevaleça um acentuado sentimento popular anti-americano. E isso por uma razão muito simples: o Brasil, - e nisso nos diferenciamos de outros países -não teve, até agora, causas de ressentimento histórico para com os Estados Unidos da América. Nem pretendemos criá-las artificialmente. Não se iludam os Senhores. A despeito de suas dificuldades e crises atuais, a despeito das tensões existentes na contextura da vida americana, êste país está muito longe de ser um país decadente. Conseguirá certamente superar suas dificuldades e, com os elementos criado-

res que conserva em sua vida e em sua alma, se afirmará, por anos e por décadas, como o país mais poderoso do mundo. E, estamos certos, como um país que pode encontrar no Brasil o mais seguro, o mais leal e o mais independente de seus aliados.

V - Conclusão

Não pretendo ter esgotado o tema que me propusera: tema vasto, tão vasto quanto o Brasil e quanto a dimensão de seus interêsses internacionais. Quis apenas citar alguns fatos e delinear algumas tendências que se apresentam no mundo e expor aos Senhores o que já está sendo feito, no campo multilateral, no campo regional e no campo específico das relações bilaterais.

Verão os Senhores que existe uma unidade orgânica entre os três grandes setores da diplomacia brasileira, uma unidade que se manifesta numa POLÍTICA INTERNACIONAL que, em última análise, não visa senão a uma plena afirmação brasileira na comunidade das nações.

Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos, por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento social-econômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções medíocres e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou cor

remos o risco de permanecer à margem da História, como povo e como nacionalidade. Falo em têrmos de alternativas, mas tenho a certeza de que a opção felizmente já foi tomada em sentido afirmativo, em escala nacional e em caráter irreversível. Em uma palavra: a Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatôres externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa Política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esfôrço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações.